

## 第5章 ベトナムにおける国際労働移動 「失踪」問題と労働者送り出し・受け入れ制度

著者	石塚 二葉
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	611
雑誌名	東アジアにおける移民労働者の法制度：送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて
ページ	179-213
発行年	2014
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011238">http://hdl.handle.net/2344/00011238</a>

## 第5章

# ベトナムにおける国際労働移動

——「失踪」問題と労働者送り出し・受け入れ制度——

石 塚 二 葉

### はじめに

ベトナムは、近年、年間8万人前後の労働者を海外に派遣している。その主たる派遣先は、台湾、マレーシア、韓国、日本の東・東南アジア諸国<sup>(1)</sup>である。とりわけ東アジアの高所得国（日本、韓国、台湾）において、近年、ベトナムは主要な非熟練労働力の供給国のひとつとなっている。

これらの受入国・地域（以下、受入国）で共通して問題となっているのが、ベトナム人労働者の失踪である。失踪率を正確に把握することは難しいが、これらの受入国におけるベトナム人労働者の失踪率は、他国出身労働者のそれと比べて相対的に高いことがしばしば指摘されてきた。台湾は、ベトナム人労働者の失踪率の高さを理由に、ベトナム人家事・介護労働者の受け入れを2005年以来凍結している。韓国政府は、同様の理由で、2012年8月に失効したベトナム人労働者の受け入れに関する二国間協定の更新を棚上げしている。また、韓国や台湾に比べ、外国人労働者（研修生・技能実習生）<sup>(2)</sup>の受け入れ数が少なく、失踪率も全体的に低く抑えられている日本においても、ベトナム人労働者の失踪率は目立って高い。

ベトナム人労働者の失踪はなぜとまらないのか。失踪を減少させるための有効な手段はみつかっていないのだろうか。この問いが重要なのは、失踪問

題は、受入国にとっての問題であるばかりでなく、採用から帰国に至るプロセスを通じて労働者が直面する困難な状況を反映していると思われるからである。

本章の目的は、ベトナムにおける海外労働者派遣の主要な課題である労働者の失踪問題に対し、ベトナム側の送り出し制度ばかりでなく、主要受入国の受け入れ制度とそのベトナム国内における運用がどのような影響を与えてきたか、あるいはこなかったか、その効果や限界について検討することである。受入国としては、とくに韓国と日本に着目する。これらは、ベトナム人労働者にとって、収入面でも職場環境や法的保護の面でも最上位に位置する出稼ぎ先である。反面、労働者には一定の技能水準や語学水準が要求され、受け入れの門戸は相対的に狭い。両国は、ともに1990年代初めから、同様の「研修生」プログラムにより外国人非熟練労働者の受け入れを始めたが、韓国の雇用許可制度（EPS）導入後はむしろ対照的なふたつの制度をとっている。ベトナム人労働者の失踪問題に関する両国の経験の共通点、相違点を比較対照することは、この事象への理解を深め、有効な対処法を探るうえで有用であると思われる。

本章の構成は以下のとおりである。まず始めに、ベトナムにおける海外労働者派遣制度の沿革、派遣にかかる主要アクター、派遣実績と主要受入国ごとの動向について概説する。つぎに、ベトナム人労働者の失踪問題に焦点を当て、一般的にその要因とみられる高額の派遣前費用の問題等について簡単に整理した後、韓国、日本の受入政策とベトナムにおけるその運用について、とくに失踪対策という面に着目して論述する。最後に両国の経験をふまえて、失踪問題への送り出し・受け入れ制度の影響や、制度・実務面で改善を要すると思われる点について考察してみたい。

## 第1節 ベトナムにおける国際労働移動の概要

### 1. 制度の沿革

ベトナムにおける非熟練労働者の海外派遣の端緒は、1980年代に遡る。当時の労働者派遣は、ベトナムと先進社会主義諸国との間の労働協力協定に基づいて行われた。1980年には東ドイツ、ブルガリア、およびチェコスロバキアと、1981年にはソビエト連邦との間で労働協力協定が締結された。その主たる目的は、名目的にはベトナム人労働者の技能向上とされたが、より実質的な背景としては、受入国側における労働力不足の問題、ベトナムにおける余剰労働力吸収のための雇用創出の必要性、そしてベトナムのこれらの国々に対する貿易赤字の累積などの事情があった。

労働協力制度のもとでは、労働省国際労働協力局が、相手国政府との間で派遣労働者の職種、人数、賃金等について交渉を行い、協定が締結されると、労働者の採用枠の割り当てから、推薦された労働者のリストのチェック、採用された労働者の渡航手続きまで一貫して責任を負った（小高 2000, 54-56）。この制度のもとで、1980年から1990年の間に、30万人近いベトナム人労働者・専門家が海外に派遣された<sup>(3)</sup>。

1986年にドイモイ路線が公式化されると、労働者の海外派遣に関しても新しい方針が打ち出された。1988年の政府108号指示は、「国家予算のための外貨獲得、雇用創出、および労働者の技能向上と収入増加」を目的として、労働協力の拡大を、長期的な戦略的意義を持つ重要な経済任務のひとつと位置づけている。労働協力業務は分権化され、各省庁の管轄下の企業など経済組織が直接担当する制度へ転換する方針が示された。労働者海外派遣制度の刷新は、変化する国際情勢の必然的な帰結でもあった。1990年には、ソビエトブロックの崩壊にともない、ソ連・東欧諸国との労働協力協定の終結およびこれらの国々からのベトナム人労働者の帰還が決定された<sup>(4)</sup>。

1991年、政府は議定370号を公布し、新しい状況に対応した労働力輸出の仕組みを定めた。新制度のもとでは、労働力輸出事業はライセンス制となり、ベトナム労働省に認定された派遣機関が、海外の市場開拓から労働者の採用、派遣前訓練、派遣から帰国までの管理を担当することとなった。また、海外へ派遣される労働者は、派遣機関に対し、手数料および保証金を納付することとなった。市場経済化にともない、ベトナムの労働力輸出は、企業が主体となる経済活動として再出発したのである。

労働力輸出の振興が党・政府にとって重要政策のひとつであることは、1991年の第7回党大会以来、5年に1度の党大会で採択される文書には、毎回労働力輸出への言及がなされていることから窺われる。また、1998年には党政治局が労働力輸出に関する41号指示という文書を出した。同文書によれば、労働力輸出は、「工業化、近代化」という国家目標に貢献する労働者の育成、および国家間の友好協力関係の強化に貢献する、「重要で長期的な戦略」と位置づけられる。同文書は、労働力輸出の拡大とその形態や市場の多様化、質の高い労働者の比率を高めることによる競争力の向上、労働者の正当な権利の保護などを主要な方針として謳っている。

このような方針のもとで、労働力輸出に関する法的枠組みも発達してきた。労働力輸出部門の管理に関する根拠法令をみると、1990年から2006年までは、上記の1991年の政府議定370号に続き、1995年の政府議定7号、1999年の政府議定152号、2003年の政府議定81号と、労働法制定、改正などを機に、徐々にその内容を拡充してきた。以上の文書はいずれも政府議定という形式をとっていたが、2006年に至って「契約による海外派遣ベトナム人労働者法（以下、海外派遣法）」が成立した。海外派遣法は、全8章80カ条からなっている。2003年議定81号（全7章37カ条）と比べると、「技能、外国語教育および必要な見識の養成」（第4章）に関する章が新設されたほか、派遣機関の組織や活動、労働力輸出にかかる契約書や費用、保証人、帰国後の労働者に対する政策等に関する規定が大幅に補足・拡充されている。

2009年には、労働力輸出をより効果的に貧困削減に結びつけるため、「貧

困窮の労働力輸出推進を支援し、貧困削減に貢献するためのプログラム（2009～2020年）」が首相決定71号によって公布された。同プログラムは、2009年から2020年の間に全国61の貧困県から計12万人近い労働者を海外に派遣し、これらの県の貧困世帯の削減を実現することを目標としている。そのための方策として、労働者の教育レベル向上や技能訓練・外国語等の習得の支援、労働者や職業訓練機関に対する優遇金利による融資の提供などが定められている<sup>(5)</sup>。

2011年には人身売買防止法が成立、2012年1月から施行されている。従来から、人身売買に関しては、刑法などに規定がおかれていた。しかし、国際統合の進展にともない、人身売買は増加、複雑化する傾向にあるのに対し、従来の刑法中心の対応では、被害者の保護の視点が欠けていること、また成人男性を対象とする強制労働等が処罰対象となっていないこと<sup>(6)</sup>など、不十分な点が多かった。現実には、ベトナム人男性労働者が中国国内の工場等で強制労働に従事させられる事例も増加しているという。人身売買防止法の成立は、このような事例への対処をも可能にすることが期待される。

## 2. 労働力輸出にかかる主要なアクター

### (1) 労働・傷病兵・社会省海外労働管理局およびその他の機関

労働力輸出部門の国家管理を担当するのは労働・傷病兵・社会省（Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs: MOLISA）であり、その内部部局のなかでは、国際労働協力局の後身である海外労働管理局（Department of Overseas Labor: DOLAB）が労働力輸出部門管理にかかる MOLISA の機能を分掌する。DOLAB は労働力輸出にかかる戦略、計画、政策の立案を行うほか、派遣機関のライセンス付与や撤回などにかかる審査や派遣機関の活動の監査・検査、法令違反の処理などを行う権限を有する。

その他、韓国への労働者派遣の担当機関として設立された海外労働者センター（Overseas Worker Center: OWC）は MOLISA 直属の事業組織である。

OWC は、韓国への労働者派遣のほか、マレーシアで就業する労働者に取得が義務づけられる技能証明書の発行や、国際人材育成機構（アイム・ジャパン）を通じて日本へ派遣される研修生等の選考にも携わっている。また、DOLAB は2012年、国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）の支援により、海外派遣を希望する労働者および帰国労働者に対し、有用な情報とサービスを提供することを目的として、移住情報センター（Migration Resource Center: MRC）を試験的に設置している。

MOLISA はまた、労働者海外派遣業を営む国営企業2社の主管機関ともなっている。

## （2）派遣機関

海外派遣法およびその施行規則によれば、派遣機関は50億ドン（＝約25万ドル）以上の法定資本金を有し、企業法に基づいて設立され、活動する、100%国内資本による企業でなければならない<sup>(7)</sup>。2003年の議定81号までは、派遣機関は原則として国営企業および一定の大衆団体が主管する企業に限られていたが、海外派遣法のもとでは、国内民間企業が労働者海外派遣業に参入することが可能になった。

企業が労働者海外派遣業のライセンスを取得するためには、①海外労働者派遣事業の事業計画があること、②派遣前の見識養成（派遣前教育）および派遣業務を行う専門部署をもつこと、③幹部が大学卒業以上の学位を有し、海外労働者派遣または国際協力業務に3年以上の経験を有すること、④保証金（現行では10億ドン＝約5万ドル）を納付していること、の4点を満たす必要がある（海外派遣法第9条）。他方、派遣機関は、これらの条件を満たさなくなった場合、ライセンス取得後12カ月以内に労働者を海外に派遣できなくなった場合<sup>(8)</sup>、または法が規定する禁止行為（労働者を危険な地域に派遣し、または有害な業務に従事されることなど）を行った場合には、ライセンスを没収される（同第15条第2項）。

MOLISA に認定された派遣機関は、2010年6月末時点で167社を数える。



167社のうち、国営企業（国家が100%ないし過半の資本を保有する企業）は98社（59%）、国家が少数株式を保有する株式会社は39社（23%）、民間企業は30社（18%）である（UBTVQH 2010, 7）。ライセンス制による労働力輸出が始動した1992年に認定された派遣機関の数は37社であり、その後、1998年時点では59社であったが、政治局41号指示の公布以降急増し、2001年5月時点では168社を数えていた。以来、2000年代を通じてはあまり増減がないようである。

各派遣機関の活動規模は概して小さい。2010年の国会常務委員会の監察結果報告によれば、年に1000人以上の労働者を派遣している企業は、全167社中17社に過ぎない。反対に、年間100人未満しか派遣していない企業は52社に上るといふ（UBTVQH 2010, 8）。また、2007年7月から2009年6月の2年間で派遣実績がまったくない派遣機関も29社あった（Luu Van Hung 2011, 162）。

このことは、少なくとも部分的には、派遣機関の多くが労働者海外派遣を専業とする企業ではないことに関係していると思われる。2010年6月末時点における派遣機関167社のうち、労働者海外派遣を専業とする企業はわずか18社である。国会常務委員会の監察報告書は、「とくに多分野で活動する企業は、労働者海外派遣部門に十分な関心を払っていない」と指摘している（UBTVQH 2010, 8）。派遣機関の専門性が低いと、労働者海外派遣にかかる契約内容や手続きの法令違反を生じやすく、ひいては労働者の権利が十分に守られないおそれがある。

### （3）派遣機関の支店、ブローカー、地方政府

法律の規定によれば、派遣機関は労働者を直接選定し、選定費を徴収してはならないこととされている（海外派遣法第27条第2項b）。また、派遣機関は、最多で3つの省・市に一定の条件を備えた3つの支店を設置できることとされ、これらの支店の活動の範囲についても制限がある（同第16条）。たとえば、支店は労働供給契約書、労働者海外派遣契約書の締結を行ってはならないこととされる。しかしながら、実際には労働者の採用には多くの機関・個人が



絡み、非常に複雑、多層的なプロセスとなっている。

規定では支店は3カ所までしか設置できないが、実際には各支店の下に「センター」を設置するなどの方法で法の規定をかいぐる派遣機関もある。派遣機関のなかには、これらの「支店」や「センター」に市場開拓から労働者の選考、契約締結まで、ほぼ白紙委任しているものもある。また、国会常務委員会の監察結果報告書によれば、監察の対象となった社（基礎レベル行政単位）の一部では、70～80%の労働者が派遣機関によって直接採用されるのではなく、ブローカーを通じて採用されていたという。とくに収入の高い受入国に労働者を派遣する派遣機関は、地方で労働者を直接選定することは少ないということである（UBTVQH 2010, 9）。

派遣機関は、地方で労働者を採用する場合、省（広域地方政府）級<sup>(9)</sup>のMOLISAの系列機関、すなわち労働・傷病兵・社会局（Department of Labour, Invalids and Social Affairs: DOLISA）に通知し、選定結果について定期報告することを求められる（海外派遣法第27条第2項b）。しかし、実際には、各級地方政府機関は、報告を受けるにとどまらず、労働者の採用プロセスにより主体的にかかわっている。派遣機関が県級地方政府やその職業紹介機関などに労働者の募集および第1次選考を委託し、一定の人数の労働者が登録されると、派遣機関の職員が当該地方へ赴いて第2次選考を行う、という方式による労働者の採用は広く行われている（Wang and Belanger 2011, 320; 小高 2000, 66-67）。そのようななかで、労働者海外派遣に関し、地方政府機関や職業紹介センターの幹部などが当事者となる汚職疑惑も報じられている<sup>(10)</sup>。

#### （4）労働力輸出協会

ベトナム労働力輸出協会（Vietnam Association of Manpower Supply: VAMAS）は、派遣機関を会員とする労働者海外派遣業の業界団体として2004年に設立された。任意加入の団体であり、会員数は136社である<sup>(11)</sup>。VAMASの目的は、規約によれば、①労働力輸出にかかる会員企業および各関係機関、個人の活動の調整や仲介、②会員企業の見識の向上、課題への対処法の研究・提案、

相互扶助を促進することにより、会員企業が発展するための条件を整え、その権利、利益を守ることである。具体的な活動としては、会報発行などを通じた会員企業への知識の普及や会員企業間の情報交換の促進、会員企業スタッフのための研修の支援、労働力輸出に関して生じた紛争の解決のための助言・仲介などである。現在、VAMASの主席のポストには元労働副大臣がついている。

VAMASは、2010年、国際労働機関（International Labour Organization: ILO）の支援を得て、派遣機関の行動指針（Code of Conduct: CoC）を作成し、2012年5月には、その実現の監察と評価にかかる制度をも定めている。VAMASの文書によれば、この評価にあたっては、メディア、労働者およびその家族、同業他社、地方政府機関、受入国における関係各機関などから広く情報を収集することとされている。この制度は、当初20社を対象に試験的に適用され、2013年以降、全会員企業に適用を拡大することが予定されている。

### 3. 労働者海外派遣の実績と主要受入国の動向

#### (1) 労働者海外派遣の実績

市場経済システム下の労働力輸出制度が始動した1990年代初めには年間1000人程度にとどまっていた派遣労働者数は、その後、順調に増加し、2011年には年間8万8298人に達した。1991～2000年の10年間では累計12万人以上、2001～2010年の10年間では同70万人を超えている（表1）。とくに1990年代末から2000年代前半の増加が著しい。

国内における雇用創出数に対する労働力輸出による雇用創出数の比率は2000年の2%台から年々高まり、近年では5%を超えるに至っている（Luu Van Hung 2011, 138）。海外派遣労働者による送金額は、近年では年20億ドル、2003年から2009年の平均で年17億ドルと推定されている<sup>12)</sup>。

ちなみに、ベトナムとその周辺国の間では、上記の派遣数の統計に含まれない「非公式」な労働移動も少なからず存在する。ある報告によれば、相当

表1 派遣労働者数の推移, 1992～2010年

(人)

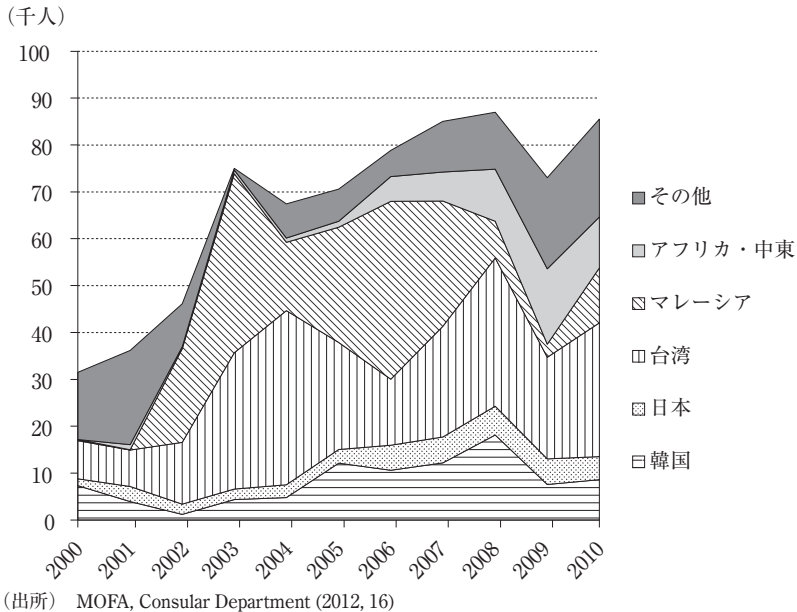
年	韓国	日本	台湾	マレーシア	アフリカ・中東	その他	合計
1992	56	210	0	0	—	—	816
1993	1,352	285	0	0	—	—	3,976
1994	4,378	257	37	0	—	—	9,234
1995	5,674	723	87	0	—	—	10,050
1996	6,275	1,343	122	0	—	—	12,661
1997	4,880	2,250	191	0	—	—	18,469
1998	1,322	1,926	196	7	—	—	12,197
1999	6,029	2,530	3,969	1	—	—	21,810
2000	7,316	1,497	8,099	239	34	14,315	31,500
2001	3,910	3,249	7,782	23	1,094	20,110	36,168
2002	1,190	2,202	13,191	19,965	408	9,166	46,122
2003	4,336	2,256	29,069	38,227	750	362	75,000
2004	4,779	2,752	37,144	14,567	938	7,267	67,447
2005	12,102	2,955	22,784	24,605	1,276	6,872	70,594
2006	10,577	5,360	14,127	37,941	5,246	5,604	78,855
2007	12,187	5,517	23,640	26,704	6,184	10,788	85,020
2008	18,141	6,142	31,631	7,810	11,113	12,153	86,990
2009	7,578	5,456	21,677	2,792	16,083	19,442	73,028
2010	8,628	4,913	28,499	11,741	10,888	20,877	85,546
計	120,710	51,823	242,245	184,622	—	—	825,483

(出所) MOFA, Consular Department (2012, 16); Ishizuka (2002); チェ (2010)。

数のベトナム人労働者が、非公式なチャネルを通じてカンボジア、ラオス、タイおよび（前3カ国と比べて少ないが）中国雲南省へ移動しているが、その規模については根拠のあるデータは得られていないという（Nguyen Thi Kim Dung and Cu Chi Loi 2012, 311-312）<sup>[3]</sup>。これらの周辺諸国への非公式な労働移動については、情報が限られているため、以下、本章の議論の対象からは除くこととする<sup>[14]</sup>。

労働者の受入国をみると、2000～2010年では、派遣労働者の75%が台湾、マレーシア、韓国、日本の東・東南アジア諸国に集中している（図1）。また、主要な就業分野をみると、1996～2007年の累計で、派遣労働者の6割近くが製造業に従事しており、次いでサービス業（家事・介護労働を含む：21%）、

図1 派遣労働者数の推移, 2000～2010年



建設業（10%）、水産業（5%）などとなっている（Luu Van Hung 2011, 144）。1992～2009年の間に海外へ派遣された労働者のうち、女性は30%を占める。1992～1998年には、派遣労働者数に占める女性の割合は平均で13%に過ぎなかったが、2000年代に入って、台湾、マレーシアへの派遣を中心に、労働力輸出に占める女性の割合が拡大した（Luu Van Hung 2011, 136）。以下では、それぞれの主要受入国の状況につき略述する。

## (2) 主要受入国の動向

### ① 日本

日本への派遣の主要な形態は、1992年に始まった、研修生・技能実習生としての派遣である。2000年代半ば以降は年間5000～6000人程度を安定的に派遣しており、1992～2010年の約20年間の派遣数は約5万2000人である。国際

研修協力機構（Japan International Training Cooperation Organization: JITCO）支援の研修生・技能実習生<sup>15)</sup>についてみると、ベトナム人研修生の入国者数は、1990年代には、中国、インドネシア、フィリピン、タイに次ぐ第5位であったが、近年では、15カ国の送出国中、中国に次ぐ第2位となっている。ただし、受入総数に占めるベトナム人の割合は2011年で8.5%と、約8割を占める第1位の中国とは大きな差がある。

日本はベトナム人労働者の4つの主要受入国のなかで受入数はもっとも少ないが、労働者の平均収入レベルは高い。MOLISA 傘下の労働科学社会問題研究所（Institute of Labour Sciences and Social Affairs: ILSSA）による、2004～2011年に帰国した元海外派遣労働者を対象とした調査によれば、日本へ派遣された労働者が貯蓄した額は、3年契約で、平均1万4800ドルであり、これは4つの主要受入国のなかで最高額である<sup>16)</sup>。

日本への派遣の特色のひとつは、労働者採用にあたって要求される水準が比較的高いことである。MOLISA の統計によれば、1996～2006年に日本に派遣された労働者の約8割は技能レベルの高い労働者であったという（Luu Van Hung 2011, 141）。ただし、「技能レベルの高い労働者（LDXK lanh nghe, trình do cao）」の定義は不明である。日本へ派遣される労働者は、主として製造業（機械・金属、繊維・縫製、食料品など）、建設業、農業、水産業に従事している。

## ②韓国

韓国は、1992年にベトナムと国交を正常化して以来、ベトナム人労働者を受け入れてきた。当初、ベトナム人労働者の受け入れは主として日本の研修生・技能実習生制度と類似した「産業研修生」制度（1993年開始）に基づいて行われた。1990年代には合計3万人近いベトナム人を受け入れ、最大の受入国であった。その後、2005年にEPSが本格的に施行されると、ベトナム人労働者の受け入れ数は一段と増加し、年平均1万人以上のベトナム人労働者が韓国に入国、就労するようになった<sup>17)</sup>。1992～2010年の受け入れ数は約

12万人である。

2012年6月現在、韓国で就労している外国人は約80万人であり、そのうち最大のグループは全体の45%を占める中国朝鮮族（約35万7000人）であるが、次いで多いのがベトナム人で、全体の約1割（約8万2000人）を占めるとい<sup>108</sup>う。EPSによる受け入れに限ると、ベトナムは2011年半ばまでに約6万3000人の労働者を送り出しており、これは送出国15カ国のなかで最多である<sup>109</sup>。

ILSSAの調査によれば、韓国へ派遣されたベトナム人労働者は、3年間で平均1万1500ドルを貯蓄している。韓国は、日本と並んでベトナム人労働者が高い収入を得られる国である。とくにEPSのもとでは最長4年10カ月就労が可能であり、さらに一定の条件を満たせば再雇用も認められるため（すなわち、通算約10年就労可能）、就労期間全体でみれば、最長3年で再雇用なしの日本よりも高い収入を得られる可能性がある。

EPSを通じて韓国で就労するためには、韓国産業人力公団（HRD Korea）とMOLISAの下部組織であるOWCが実施する韓国語能力試験に合格することが条件となる。採用されたベトナム人労働者の9割近くは工場労働に従事し、その他、農業、建設業、水産業等に従事しているという（MOFA, Consular Department 2012, 23）。

### ③台湾

台湾は、1999年末にベトナム人労働者の受け入れを始めた。以来、台湾への派遣労働者数は急増し、2004年には年間3万7000人余りの労働者が台湾に派遣された。1992～2010年の受け入れ数は24万人を超え、ベトナム人労働者の最大の受入国になっている。

台湾では、2012年10月時点で、約10万人のベトナム人労働者が就労している。これは全外国人労働者44万人強の22%に当たり、送出国6カ国中、インドネシアに次いで第2位である。ベトナム人労働者の就労分野としては、約8割が製造業（金属製品、機械設備、プラスチック、電子部品、繊維、食品など）、

表2 ベトナム人海外派遣労働者の労働災害、死亡件数、2006～2008年  
(人)

国	労働災害				死亡			
	2006	2007	2008	計	2006	2007	2008	計
日本	2	1	0	3	0	0	0	0
韓国	0	12	3	15	10	11	2	23
台湾	215	296	0	511	20	9	4	33
マレーシア	231	274	95	600	97	111	49	257
アフリカ	0	0	0	0	0	0	0	0
中東	0	0	0	0	0	3	1	4
計	448	583	98	1129	127	134	56	317

(出所) Luu Van Hung (2011, 313)。

(注) 2008年のデータは同年1月から8月末までの数値。

2割が家事・介護労働に従事しており、その他の分野（農林水産業，建設業）はわずかである。家事・介護労働の割合が高いこともあって、ベトナム人労働者の43%が女性である<sup>20)</sup>。

ILSSAの調査によれば、台湾へ派遣されたベトナム人労働者の貯蓄額は、3年間の就労で平均6900ドルである<sup>21)</sup>。台湾でのベトナム人労働者の平均月収は、製造業分野においても日本や韓国より低い<sup>22)</sup>が、加えて家事・介護労働者には最低賃金が適用されないことが平均収入のレベルを引き下げていると考えられる。反面、労働者に要求される技能や学歴の水準はあまり高くない。

台湾への労働者派遣に関して特徴的なことのひとつは、労働災害が多いことである（表2）。このことは、多くのベトナム人労働者が危険な職場環境で就労していることを窺わせる。また、日本や韓国に比べ、労働者の実際の就労期間が短いという傾向もみと取れる。ILSSAの調査によれば、受入国における就労期間が35カ月以下の労働者の割合は、日本、韓国がそれぞれ14%、13%であるのに対し、台湾では36%に上っている<sup>23)</sup>。Belanger et al. (2010, 68)によれば、台湾におけるベトナム人労働者の早期帰国の最大の理由は劣悪な職場環境である。



## ④マレーシア

マレーシアは2003年にベトナムとの間で二国間協定を結び、ベトナム人労働者の受け入れを正式に開始した。政策変更や景気変動により、毎年の受け入れ数には大きな波があるが、1992年から2010年の間では18万人を超えるベトナム人労働者を受け入れ、台湾に次ぐ第2位の受入国となっている。

2008年時点で、マレーシア国内のベトナム人正規労働者の数は10万3000人とされ、これはインドネシア、バングラデシュ、ネパール、インド、ミャンマーの各国出身の正規労働者の数に次ぐ規模である。ベトナム人労働者が就労できる分野は、建設業、製造業、農林業、および個人宅家事労働などを除くサービス業であるが<sup>23</sup>、2008年ではベトナム人労働者の92%が製造業に従事しており、その他、建設業（4%）、サービス業（3%）などとなっている（Abella and Ducanes 2011, 29）。マレーシアは台湾と並んでベトナム人女性労働者の受け入れが多い国に挙げられている。

マレーシアに派遣された労働者は、3年間で平均2400ドルを貯蓄している<sup>24</sup>。収入レベルが低い反面、マレーシアへの派遣では、労働者に高い技能、学歴水準が要求されない。さらに、労働者が派遣機関に支払う手数料のレベルも低く、貧しい労働者にもアクセスしやすい受入国とみられている<sup>25</sup>。

マレーシアは、台湾同様、派遣労働者の労働災害の件数が多く、また労働者の死亡件数が突出して多い（表2）。マレーシアにおける就労期間が35カ月以下の労働者は38%を占め、早期帰国者の割合の高さも台湾同様である。ただし、早期帰国の理由として、マレーシアでは、賃金関連の問題（低賃金、賃金不払いなど）が第一に挙げられている（Belanger et al. 2010, 68）。早期帰国

表3 ベトナム人労働者の失踪数、1996～2007年

(人)

受入国	韓国	日本	台湾	マレーシア	アフリカ	中東	計
失踪数	15,761	546	29,995	576	0	0	46,878
失踪率	21.00%	1.60%	18.70%	0.40%	—	—	—

(出所) Luu Van Hung (2011, 314).

(注) 失踪率は表1の派遣数（1996～2007年）で失踪数を除した数値。

の多さに比して、失踪者の数は比較的少ない（表3）。

近年、マレーシアにおけるベトナム人労働者は減少傾向にある。その理由は、収入の低さや、失職、虐待等のリスクから、マレーシアでの就労を希望する労働者が減っているためであるという<sup>26)</sup>。

## 第2節 ベトナム人労働者の失踪問題と韓国、日本の対応

### 1. ベトナム人労働者の失踪の状況と一般的背景

前節では各主要受入国の特徴を概観してきたが、つぎにこれらの受入国におけるベトナム人労働者の失踪の状況を検討する。表3は、ベトナム側資料に基づく、1996年から2007年の受入国別のベトナム人労働者失踪数および失踪率である。ちなみに本章では、「失踪率」とは、各年（または一定期間）の失踪者数を同年（または同期間）の入国者数で除した数値とする<sup>27)</sup>。以下では、ベトナム人労働者の失踪率が低いマレーシアを除く主要受入国について、より最近の状況を簡単にみていきたい。

台湾は、2005年1月以来、個人宅で就労するベトナム人家事・介護労働者の受け入れを停止している。その理由は、これらの労働者の失踪率が45%にも達したためであるという。しかし、その後もベトナム人労働者の失踪問題は収束していない。2012年4月の報道によれば、2003年以来、台湾におけるベトナム人労働者の失踪は増え続け、年平均6600人に上るとされる<sup>28)</sup>。

韓国でもベトナム人労働者の失踪問題は深刻である。2012年10月の新聞報道によれば、韓国国内のベトナム人不法就労者の数は2万3000人近くであり、うち1万1000人余りがEPSによる入国者であるという<sup>29)</sup>。2012年、契約期限を超えて不法滞在しているベトナム人労働者は50%に達し、これはEPSにより入国する各国労働者の不法滞在率の平均値21%を大きく上回っている<sup>30)</sup>。

日本におけるベトナム人技能実習生の失踪者数（JITCO 支援の技能実習生に

限る)は、2010年度には241人、2007～2010年度の合計では936人と、韓国や台湾と比べると量的にはそれほど多くはない。しかし、失踪率についてみると、ベトナムは、2007～2010年度の平均が7.6%と、全体の失踪率2.4%を大きく上回り、主要送出国のなかではもっとも高くなっている<sup>30)</sup>。

ベトナム人労働者の失踪率の高さは、ベトナム政府にとって、労働力輸出の振興を図るうえでの主要な課題となっている。他方、失踪率の高さは、労働者送り出しにかかるさまざまな不正行為や権利侵害など、多くの労働者のおかれている困難な状況の帰結という面もあり、その意味においても重要な問題である。

高失踪率の原因として第一に考えられるのが、労働者が負担する高額の派遣前費用である。Belanger et al. (2010) は、海外派遣労働者を多く出している3つの省で標本調査(回答数=1265)を行っている。この調査によれば、2006年から2008年に日本、韓国、台湾、マレーシアへ派遣された労働者の派遣前費用の平均値は、各受入国におけるベトナム人労働者の平均月収(2000年から2009年に派遣された労働者の平均値)のそれぞれ15倍程度となっている。そして、同調査によれば、回答者の100%近くが、この費用のほぼ全額に当たる資金を借金によって調達している。このような高額の派遣前費用は、労働者がより手取り収入の高い職を求めて、あるいは契約期間を超えて受入国に滞在、就労するために、不法就労者となることを促す主要な要因となるとみられる。DOLAB は2012年2月15日付け公文341号で、台湾におけるベトナム人労働者失踪問題に対処するため、台湾向け労働者が負担する派遣前費用総額を抑制することなどを定めているが、このことは政府自身も高額の派遣前費用が失踪を助長していることを認めていることを示している。

第二に、帰国後の労働者の多くが国内で失業状態に陥ることが挙げられる。ILSSA の調査によれば、元海外派遣労働者の76%が、帰国後、職につくことができないという。海外派遣法は、帰国後の労働者に対する就労支援についても規定をおいているが、実際には大多数の地方政府は帰国労働者の所在を把握しておらず、その支援のための政策ももっていない(UBTVQH 2010, 14)。

このことは、労働者の海外における就労経験が個人的にも社会的にも十分に活用されていないことを示すとともに、派遣労働者の不法残留を促すひとつの要因ともなっていると考えられる。

その他、派遣機関が労働者の権利保護のための法令の規定を遵守せず、結果的に労働者の期待と現実の間にギャップを生じたり、労働者の職場における適応を困難にしたりしている場合もあると考えられる。たとえば派遣機関が、故意に、または能力不足から、労働契約の内容を十分労働者に伝えないケースも少なくないようである<sup>32)</sup>。

以上は、ベトナム人労働者の高い失踪率に関係すると一般に考えられる要因である<sup>33)</sup>。以下では、より具体的に、韓国と日本へのベトナム人労働者の派遣について、労働者の失踪問題と送り出し・受け入れの制度・実務の展開の間の相互作用を検証し、そのなかで失踪問題が解決に向かっているのか否か、それはなぜかという問題について考えてみたい。

## 2. 韓国におけるベトナム人労働者の受け入れ

### (1) 韓国の外国人労働者受け入れ制度

韓国は、1960年代以降の急速な経済発展により、労働者の送出国から受入国へ短期間で転換を遂げた。ソウル・オリンピックが開催された1988年頃には、製造業を中心に労働力不足の問題が生じたことから、1990年代初頭に産業研修生制度が導入され、外国人非熟練労働者受け入れの道が開かれた。

しかし、産業研修制度は、外国人不法労働者の急増という問題を発生させた。問題の根底にあるとみられたのは、同制度のもとで、「研修生」である外国人労働者には、最低賃金にかかる規定を含む労働関係法令が適用されないことである。低賃金と法的保護の欠如、それに労働者の採用プロセスの不適正な管理等の要因が重なって、多くの研修生が不法就労に転じていると考えられたのである。

韓国政府は度重なる制度改革を行ってこのような状況の改善を図ったが、

2000年以降、国家人権委員会や研究者、労組などから、産業研修生制度に代わり、期間を限って外国人労働者を雇用することを認めるEPSの導入を求める声が高まったことを背景に、2003年、外国人労働者雇用法が成立した。同法は2004年8月に施行されたが、2006年末までは産業研修生制度もEPSと並行して実施されており、2007年1月以降、EPSに一本化された<sup>34)</sup>。

EPSは、その導入の経緯からもわかるように、外国人労働者の人権保護をひとつの主要な目的としている。外国人であるという理由による不当な差別的処遇は明確に禁じられている。外国人労働者には最低賃金が適用されるほか、事業主および労働者は種々の社会保険への加入が義務づけられる。また、就業期間中に労働者側の責任ではない理由によって労働を継続することが難しい場合等には、事業所の変更が原則として3回まで認められている。

EPSはまた、労働者の送り出しプロセスにかかる不正を防止するため、簡素で透明性の高い制度になっていることが特徴的である。まず、韓国政府と受入国政府の間で、求職者の選定にかかる原則や基準などを定める二国間協定(MOU)を締結する。このMOUは送り出し過程における汚職問題を防止する目的で締結されるものであり、その更新はMOU執行が適正に行われているか否かの評価に基づいて決定される。送り出し、受け入れ業務に携わるのは、送出国、受入国双方の政府系機関である。両当事国の国内における民間機関、ブローカーの介在は、制度上排除されている。労働者の選抜は基本的に韓国語能力試験の結果に基づいて行われ、この試験に通った者のみが、韓国側の職業安定機関を通じて紹介された事業主と雇用契約を結ぶことができる。派遣にかかる費用も明示されており、それ以上の費用を請求されることはない仕組みになっている<sup>35)</sup>。

韓国政府は、EPSのもとで就労する労働者の帰国後の就労支援にも取り組んでいる。帰国前の労働者は、母国での就職や起業のために有用な技能を無料で学ぶ機会を与えられる(「ハッピー・リターン・プログラム」)。韓国政府はまた、帰国労働者に対し、彼らの母国に進出している韓国企業への就職の支援も行っている。

## (2) ベトナムにおける EPS の施行

制度としての EPS は、2011年に国連公共行政賞の「行政における腐敗防止・撲滅」部門で大賞を受賞したことにも示されるように、国際的な評価も高い。その施行の効果をみると、評価は分かれるものの、産業研修生制度時代と比較すれば、全般的にその問題点を改善することに成功している様子である。韓国当局の数値によれば、労働者の送り出しにかかる費用は、2001年の3500ドルから2009年には500～1200ドル程度へ大幅に減少している。労働者の失踪、不法就労についても、産業研修生の5割が不法労働者化していた(2002年)のに対し、EPSによる外国人労働者で不法労働者化したのは、2010年3月時点で7%弱であったという(佐野 2010, 44-46)。

しかしながら、ことベトナム人労働者に関しては、派遣前費用、失踪率ともに十分な成果が上がっていないようである<sup>96</sup>。EPSが全体として期待された効果(送り出しにかかる不正の排除、不法就労の抑制)を相当程度上げているにもかかわらず、ベトナムにおいてはその効果があまりみられないとすれば、その原因はどこにあるのだろうか。

EPSのもとでのベトナム人労働者の韓国への派遣に関しては、2004年、韓国雇用労働省とMOLISAの間で最初のMOUが締結された。これに基づき、MOLISAは、1980年代の労働協力協定下の労働者採用と類似した方法で、韓国へ派遣する労働者の採用を始めた。すなわち、労働者採用のためのクォータを、各省庁傘下の職業訓練機関および各地方(省)に配分するという方法をとったのである。また、労働者の選考にあたっては、貧困世帯や、革命功労者、傷病兵の家族出身の労働者を優先的に採用することとした。

2006年に韓国語能力試験が実施されるようになると、各地方からの受験者の数を制限する目的で、地方レベルの予備選考が導入された。チェ(2010)によれば、予備選考が導入されたのは、韓国語能力試験の応募人数が急増したことを受けて、中央で管理する1回当たりの受験者数を制限し始めたことに起因するという。受験者数の制限は、ベトナム政府によれば、「受験者数が多すぎる場合、管理が難しいからだけでなく、不合格者の請願が増加する

恐れが大きい」(チェ 2010, 249) であるという。

このような制度のもとで、公的には排除された仲介業者(派遣機関, ブローカー)の役割は形を変えて継続した。韓国で就労を希望する労働者は、まず地方省の DOLISA に登録して、各省の言語センター(または指定された私設の言語センター)で韓国語を学ぶ。3カ月の修了証を得ると、予備試験を受けることができる。予備試験に通れば、中央で管理する本試験を受験でき、本試験に合格すれば、韓国語能力検定証明を入手して、2年以内に韓国企業に採用されるのを待つ<sup>57)</sup>。仲介業者は、労働者がこれらの各段階を通過して確実に就労できるよう、働きかけを行う。移住希望者は非公式な手数料として仲介業者に7000~8000ドルから1万4000ドルに上る金額を支払い、これが仲介業者を通じてさまざまな関係者の間に分配される(チェ 2010, 258)。この関係者(「端緒(dau day)」)には、地方の人民委員会、労働部門機関、韓国語教育機関や中央の MOLISA, OWC などが含まれる。

労働者送り出しプロセスの不透明さを排除するためであろう、2008年には貧困家庭等への優遇策が廃止され、2010年には予備選考そのものが廃止された。2008年、2010年には EPS にかかる韓越 MOU が更新されており、これらの制度変更は、MOU 更新に絡んで、韓国側からの要請で実現したものとみてよいであろう。2010年の予備選考の禁止の効果は、2010年以降の韓国語能力試験受験者数の急増という、目に見える形で表れた。2008年の第5回韓国語能力試験では、合格者数と受験者数の比率は100:106程度であったが、その後の第6回(2010年)から第9回(2011年)までの試験では同比率は平均100:288となっている(表4)。

表4 韓国語能力試験の受験者数、合格者数の推移

(人)

	第1回 (2006)	第2回 (2006)	第3回 (2007)	第4回 (2007)	第5回 (2008)	第6回 (2010)	第7回 (2010)	第8回 (2010)	第9回 (2011)
受験者数	9,424	8,127	8,189	8,221	14,661	30,571	27,567	8,056	66,773
合格者数	6,489	5,121	7,924	8,082	13,878	10,678	15,395	3,387	14,937

(出所) 韓国産業人力公団ハノイ EPS センター。



予備選考を廃したことで、労働者の選考プロセスはより競争的になったようにみえる。しかしながら、ベトナム人労働者の失踪の問題がその後も収束していないことは、すでにみたとおりである。2012年8月、MOLISAと韓国大使館は、韓越労働協力に関する会議を共催した。会議では、ベトナム人労働者の失踪問題が主要な論点となり、失踪率の高い地方省からの労働者派遣の停止や、労働者本人およびその家族の責任の強化などの方策が提示された。しかし、韓国側は、失踪率の低下という具体的な成果を求めているという。同月末に期限の切れたMOUは、本章を執筆している2013年3月時点でもいまだ更新されていない。

### 3. 日本におけるベトナム人労働者の受け入れ

#### (1) 研修・技能実習制度から新しい技能実習制度へ

日本は、1990年、中小企業等が団体を介して非熟練外国人労働者を受け入れることを可能にする研修制度（団体監理型）を発足させた。1993年には、外国人研修生が、雇用関係のもとで、（労働関係法令の適用を受ける技能実習生として）より実践的な技能等を習得するための技能実習制度が創設された。これらの制度は、日本の技術・技能・知識を研修生の出身国に移転することを目的として掲げているが、その実態については、韓国の産業実習生制度と同様の批判が強かった。すなわち、「研修生・技能実習生が実質的に低賃金労働者として働かされ、研修期間に旅券や通帳等を取り上げられたり、貯金を強制させられる等の悪質な人権侵害行為が横行している等の問題」（日弁連2011, 1）が指摘されてきた。

このような状況をふまえ、2009年に入国管理法が改正され、従来、労働者は来日1年目は労働関係法令の適用のない研修生の扱いを受けていたところ、2010年7月以降は、来日1年目から技能実習生となり、労働関係法令が適用されることとなった。また、この改正にともない、技能実習生が送り出し機関に対して負担させられる保証金・違約金が禁止されることとなった。保証

金・違約金については、保証金の没収（ないし違約金の徴収）を恐れる労働者は、受入企業で人権侵害を受けるなどの場合でも自らの権利を主張することが困難になるという問題が指摘されていた。また、保証金は労働者の失踪等の契約違反を抑制する名目のものではあるが、実質的にはその徴収が派遣前費用の負担を増大させ、むしろ不法就労を助長することにもなっているとみられる<sup>38)</sup>。すなわち、保証金の禁止は、労働者の失踪問題への対処という意味合いをも持っているのである。その他の面では、送り出し・受け入れの仕組みに大きな変更はない。

このように、日本の受け入れ制度も、基本的に外国人労働者の権利がよりよく守られることをめざして改正されているが、改正の射程は限定的であり、その実効性にも疑問が投げかけられている（日弁連 2011）。そもそも人権侵害等が問題になってきたのは、研修制度ばかりでなく、従来から労働関係法令が適用されることとなっている技能実習制度においても同様である。また、たとえ保証金が禁止されても、他の名目、形式で保証金の徴収が実質的に存続する可能性は容易に想像できるが、そのような行為を有効に防止するような手段がとられているとは言い難い<sup>39)</sup>。

いずれにせよ、新制度の施行から日が浅いこともあり、制度改正の効果を論じることは難しい。本章では、新しい技能実習制度は、基本的に従来の研修・技能実習制度と連続性をもつものとして扱うこととする。

## （2）ベトナム人技能実習生送り出し・受け入れの制度と実務

研修生・技能実習生の受け入れに関しては、JITCO が送出国政府の担当機関との間で討議議事録（Record of Discussion: R/D）という文書を締結することとなっている。JITCO は、ベトナム人研修生・技能実習生の受け入れに関し、1992年に MOLISA との間で初めて R/D を締結し、その後入国管理法改正を受けて2010年にこれを改定した。JITCO はまた、ベトナム政府との間で毎年定期協議を行い、研修・技能実習制度の実施・運営に関する懸案事項や課題にかかる意見交換を行い、その解決を図っている。この定期協議では、

ベトナム人研修生・実習生の失踪問題への注意喚起、対処（とくに帰国後の就職支援）の要請が繰り返し行われてきた<sup>40)</sup>。

ベトナム人研修生等の失踪問題については、2000年にJITCOによる実態調査がまとめられている（浅見 2000）。当時は、ベトナム人研修生等の失踪率は約7%であったが、他国出身の研修生等の失踪率と比較して非常に高く、その背景を探ることが同調査の焦点であった。同調査は、失踪の主たる理由として、高い派遣前費用および帰国後の失業問題を指摘している。

研修・技能実習制度では、対象となる労働者の要件のひとつとして、対象者が「帰国後に日本で習得した技能等を生かせる業務につく予定があること」が挙げられている。すなわち、対象者としては企業に在職する労働者を想定しており、その労働者が帰国後に元の職場へ復帰することを想定している。しかし、実際に派遣される労働者は、このような想定に合っているとは限らない。

派遣機関が表向き掲げる労働者の採用方法は、日本側からの要請に応じて条件に合う労働者がいると思われる企業をリストアップし、候補者の推薦を依頼するというものである。これは、JITCOの送り出し機関向けの「送り出しマニュアル」の内容に沿った方法であるといえる<sup>41)</sup>。しかし、現実の労働者の採用は必ずしもこのように行われているわけではない。派遣機関が職業訓練校や職業斡旋機関等に推薦を依頼することもあれば、派遣元となる企業が自らの社員以外の者を候補として推薦することもある。

このような実態について、浅見は、派遣機関が労働者からの「見返り」を最大化するには、すでに優良企業に勤務して安定した給料を得ている労働者よりも、失業者や低賃金労働者のなかから対象者を選ぶ方が合理的なのだろうと推測する。さらに、ベトナムの経済構造の特性にも原因があるとみる。中堅レベルの民間企業が育っていないベトナムでは、派遣元となりうる企業は、概して、余剰人員を抱えた生産性の低い国営企業か、従業員は短期の契約工中心で、離職率の高い零細民間企業ということになる。いずれにしても、技能実習を経て帰国した労働者を再雇用し、活用しうる状況ではない。浅見

は、労働者が派遣前の職場に復帰しないことを前提としたうえで、そのような労働者でも、帰国後、習得した技術を生かすことができるような枠組みを考えることを解決策のひとつとして提案している。

日本側からの労働者の失踪問題への対処の要請に対し、ベトナム政府は、これまでのところ、特段の措置をとってはいないようである。MOLISAの数値によれば、日本におけるベトナム人労働者の失踪率は2%程度とされており、特段の対応が必要なレベルではないとみられていることが、政府の不作为の理由として考えられる<sup>(42)</sup>。一方、JITCOの側でも、定期協議における失踪問題への対処の要請を超えて踏み込んだ対応をとってはいない。

もっとも、日本への派遣に関しては、近年、新しいタイプの派遣機関が現れ、研修・技能実習制度の趣旨に沿った送り出しの一種のモデルケースとして注目されている。その代表例がホーチミン市に本社をおく民間企業E社（2005年設立）である<sup>(43)</sup>。E社の労働者採用、派遣プロセスには、以下のような特徴がある。E社は、日本への派遣を希望する労働者に対する、日本語や日本の企業文化、キャリアプランニング等の教育に力を入れている。一定の基礎的な研修を終えた者が対象となる採用面接は、日本側の受入企業と監理団体が直接行うことを原則とする。同社はまた、帰国した労働者の就業支援、在越日系企業への就職斡旋も行っている。そして、同社の経営は、労働者が負担する学費等の費用に依存していない。E社の幹部によれば、同社出身の労働者の失踪率は低い<sup>(44)</sup>。また、ほとんどの帰国生が日系企業への就職を果たしている模様であるという。

これらの特徴は、従来の派遣機関のイメージとは大きく異なるが、E社のサービスは質の高い労働者の受け入れを希望する受入企業のニーズに合致したものである。同社の日本語学校を経て日本に派遣されたベトナム人労働者は2012年5月までに2000人を超えている（他の派遣機関を通じて派遣された労働者数を含む）。

E社のような派遣機関の参入と成長は、しかしながら、今のところ、全体としての失踪率には影響を与えるに至っていないようである。近年のベトナム

ム人技能実習生の失踪率は、本節1.に見たように、2000年当時と同じかやや高いレベルにとどまっている。また、2008年度に帰国した技能実習生の帰国後の就職状況をみると、JITCOのフォローアップ調査に回答したベトナム人元技能実習生65人のうち、「仕事がないので探している」と回答したベトナム人帰国生は約8割（51人）に上る（中国人帰国生では22%、インドネシア人帰国生では45%）（JITCO 2010, 10）。

#### 4. 補足と考察

韓国と日本におけるベトナム人労働者の失踪問題をめぐる事態の展開は、次のように要約される。まず、どちらの事例でも、ベトナム国内における労働者採用が本来の制度の趣旨に沿わない方法で行われており、そのことがベトナム人労働者の失踪問題の一因となっていたと考えられる。これに対し、労働者の送り出し・受け入れに「政府対政府」の仕組みをとる韓国では、政府間交渉を通じてベトナム側の制度の修正を実現させてきた。他方、送り出し・受け入れを「民間対民間」で行う日本では、政府による目に見える対策はとられてこなかったものの、一種「市場の力」により、より制度の趣旨に沿ったサービスを提供する新しいタイプの派遣機関が現れてきた。これらはどちらもポジティブな変化であるが、その効果はまだ具体的な失踪率の低下などの成果には表れていない。

それでは、今後、韓国や日本ではベトナム人労働者の失踪問題が改善することが期待できるのだろうか。ここでは新聞報道などを基に、近年、韓国、日本への派遣労働者の採用プロセスに何らかの質的变化が認められるかどうかを検討してみたい。

2012年10月のある新聞記事は、韓国への労働者派遣に関し、地方における予備選考が廃止されたことにともない、韓国向けのブローカー活動を停止した元地方政府機関幹部の話を紹介している。この元幹部は退職して会社を設立し、日本への労働者派遣にかかわるようになった。元幹部によると、日本

の受入企業の労働者選考方法には3通りある。直接選考、オンライン選考、および派遣機関への委任による選考である。この3番目の方法が最もブローカーにとって介入しやすいことはいままでの間もないが、もっとも介入しにくい直接選考の場合でも、ブローカー・派遣機関は通訳を買収するなどの方法で、派遣希望者をサポートすることが可能であるという<sup>(45)</sup>。

また、2013年2月の新聞記事は、最近、ベトナムのある派遣機関が、日本の監理団体に対し、自社と契約すれば、他の派遣機関よりも高い仲介手数料を支払うと持ちかけたという話を伝えている。提示された金額は、政府の規定による仲介手数料の限度額を超えるものであった。同記事はまた、日本のカウンターパートから、他の派遣機関がしているように仲介手数料の額を引き上げることを要請されたあるベトナムの大手派遣機関の代表者の話も引用している<sup>(46)</sup>。

他方、韓国への派遣プロセスからも違法な仲介行為が排除されたわけではない。2010年5月、ハノイ警察はOWCの会計長を逮捕し、韓国語能力試験において一部の受験者に解答を教える不正が行われていたことを明らかにした。2011年末には、ナムディン省の職業紹介センター幹部が韓国への派遣を希望する労働者の家族から6000ドルを受け取っていた疑惑が報じられた。このケースは、労働者側がこの幹部に「仲介料」を支払ったにもかかわらず、韓国への派遣が実現しなかったことから判明したものである。

現段階において、韓国、日本への労働者の派遣に依然としてブローカーが広汎に関与し、高額の規定外料金を徴収していることは、ほぼ疑いがない。日本の場合、実習生の採用が適正に行われるか否かは、受入企業と監理団体による、派遣機関および採用方法の選択に大きく依存している。しかしながら、新聞報道からみれば、全体として、この「市場の力」は、必ずしも違法行為を駆逐する方向には向かっていないようである。他方、韓国への派遣に関しては、違法行為ないし疑惑が報じられてはいるものの、これらのケースが表に出てくること自体、韓国への送り出しプロセスがブローカーの関与しにくいものになってきていることのひとつの表れとみることもできる。



DOLAB は最近、メディアを通じて、韓国への派遣プロセスは厳格であり、いかなる個人や企業も介入することはできないことを強調し、労働者がブローカーを装う詐欺に遭うことに警告を発している。このような認識が普及すれば、ブローカーの活動の余地は一層狭められてくることになるかもしれない。さらに、派遣手続き等に関するさまざまな情報の普及や、手続きの一層の簡素化、透明化が進めば、ブローカーが労働者に対してもつ優位性も失われていくことが期待される。

## おわりに

ベトナムの労働者海外派遣の規模は、過去20年余の間に着実に拡大してきた。しかし、当の労働者が派遣から得ている利益が期待されるほど大きくはないことも明らかになってきた。高額な派遣前費用の負担に加え、とくに一部の受入国では早期帰国者の割合が高いことから、帰国までに派遣前費用調達のための借金を返済しきれない派遣労働者も少なくないとみられる<sup>(47)</sup>。労働力輸出により各地に出現した「韓国村」「台湾村」などと称される、派遣労働者を多く出している地域は、新築の家屋や大小の商店が建ち並び、貧しい農村地域のなかで繁栄を誇っているかにみえるが、帰国労働者本人は多くの場合失業状態にあり、再び海外派遣の機会を得る以外に希望がない。このような状況を反映しているのがベトナム人労働者の高い失踪率である。

現実には、労働者の失踪の背景は非常に複雑であり、送出国、受入国双方における個人的、環境的、制度的なさまざまな要因が関与しているものと思われるが、本章では主として違法な仲介活動と高額な派遣前費用の問題、および帰国後の労働者の失業問題に焦点を当ててきた。ふたつの事例の分析から明らかになったことは、まず、送り出しプロセスにおける法令に違反した仲介行為を排除することは非常に困難であるということである。しかしまた、そのような行為を排除しようとする制度的な努力がまったく有効でないわけ



ではない。実際、韓国の EPS の実施は、労働者の採用プロセスを変容させつつあるようにみえる。労働者採用プロセスの徹底した透明化、正しい情報の普及、帰国者の就労支援といった各要素を組み合わせることで、EPS は実際に失踪問題を軽減することができるのか、今後の動向に注目したい。

日本の場合、現在のような、当事者である企業・団体の決定に多くを委ねる柔軟なアプローチのもとでは、望ましい方向への変化は保証されないおそれがある。ベトナム国内における送り出し実務を改善させていくためには、失踪の背景に関する継続的な実態解明の努力と制度的な対処が望まれる。

ベトナム政府には、受入国政府と協力して、複雑で不透明な労働力輸出システムを改革していく努力が求められる。たとえば、労働者海外派遣にかかわる DOLAB, OWC, MRC といった機関があるにもかかわらず、これらの機関のウェブサイトには派遣機関のリストのような基本的な情報も掲載されていないのが現状である。VAMAS の主導による派遣機関の監察・評価の試みが、派遣機関の質の向上を促進し、よい派遣機関を選ぶための情報を提供することにつながるのかどうかも注目されるところである。主として労働者やその家族に一層の負担を負わせることによって失踪問題に対処しようとすることは、効果的でもなければ、正当化しうるものでもないであろう。

各国の受け入れ制度にもそれぞれ労働者の失踪を誘発するような要素が内在しているとも考えられるが、この点に関して論じることは本章の射程および筆者の能力を超えている。将来的には、本書の序章で論じるような地域共通の法的枠組みの構築が、この点を含めた労働者の国際移動にかかる諸問題に対するひとつの解答となるであろうという期待を述べるにとどめておく。

#### [追記]

ベトナム人労働者の韓国への派遣に関しては、2013年12月31日に韓国雇用労働省と MOLISA の間で有効期間 1 年間の特別 MOU が締結され、派遣が再開される見通しとなった。2013年中に韓国におけるベトナム人労働者の失踪率が低下したことや、ベトナム政府がソウルに新たに労働者管理事務所を

開設したことなどが背景となっているとみられる<sup>(48)</sup>。

〔注〕

- (1) 本章では、便宜上、台湾を含めて「国」と呼称する。
- (2) 「研修生」等は法的に「労働者」と異なる扱いを受けるが、本章では「研修生」等の送り出しは「労働者」送り出し形態のひとつであるとみなす。韓国の研修制度についても同様。
- (3) 1980年代末には、中東やアフリカ諸国に対しても労働者・専門家の派遣が始まった。30万人という数値には、中東・アフリカ諸国への派遣約2万人を含んでいる。
- (4) 同時期に、湾岸戦争の影響により、イラクに滞在していた1万6000人のベトナム人労働者も帰国を余儀なくされた。
- (5) また、2004年の国家銀行総裁決定365号は、社会政策銀行が貧困世帯出身の労働者を優先的融資の対象とすることなどを定めている。
- (6) この点については、2009年の刑法の一部改正により、刑法第119条の規定が「女性を売買する罪」から「人身売買の罪」に変更された。
- (7) 海外派遣法第8条および2007年政府議定126号による。
- (8) ただし、この規定が発動された例はない。
- (9) ベトナムの地方政府体系は、広域レベルから基礎レベルまで、省、県、社の3つの級により構成される。
- (10) 「県労働傷病兵社会室長が労働力輸出ブローカーを兼ねるのは珍しい話か、それともありふれた話か？」という最近のあるインターネット新聞の記事のタイトルは示唆的である（“Chuyen “la hay thuong” khi Truong phong LDTB kiem “co moi” xuất khẩu lao động?”, Tamninh.net, 2012年7月10日付）。
- (11) VAMASウェブサイトによる（<http://www.vamas.com.vn/home/detail.php?iCat=25&iNew=60&module=news> 2012年12月10日アクセス）。ただし、筆者が2012年8月にVAMAS幹部から聞き取りを行った際には、会員数120社とのことであった。
- (12) UBTVQH (2010, 5), “Lao dong lam viec o nuoc ngoai moi nam gui ve nuoc 1,7 ti USD (海外で働く労働者、毎年17億ドルを国内へ送金)”, *An Ninh Thu Do*, 2010年2月1日付け。
- (13) このうち、ラオスに関しては、公式の労働力派遣も行われている。ラオスは1990年代には公式に派遣されたベトナム人労働者の主要受入国のひとつであったが、2002年以降、ラオスへの公式な労働者派遣数は年間数十～数百人にとどまっている（Nguyen Thi Kim Dung and Cu Chi Loi 2012, 312）。
- (14) この種の労働移動の実態や問題点等については、Nguyen Thi Kim Dung and

Cu Chi Loi (2012) のほか, Nguyen Thi My Van (2010) など参照。

- (15) JITCO は主として、日本の中小企業による監理団体（第1次受入機関＝商工会議所など）を通じた研修生・技能実習生の受け入れを支援する。その他の形態の外国人労働者の研修としては、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）など政府機関による研修や、企業が海外の現地法人や取引先企業などの従業員を直接受け入れて行う研修がある。2010年では、日本に入国した全研修生・技能実習生のうち、58%がJITCO 支援の研修生であった。
- (16) 当該調査報告書の内容を報道した新聞記事（“Labour exports not plain sailing”, *Vietnam Investment Review*, 2012年7月20日付）による。
- (17) EPS の概要については、「第2節2(1) 韓国の外国人労働者受け入れ制度」および第7章参照。
- (18) “Nearly 800,000 Foreigners Employed in S. Korea”, *KBS World*, 2012年11月22日付け ([http://world.kbs.co.kr/english/news/news\\_Ec\\_detail.htm?lang=e&No=94800&current\\_page=](http://world.kbs.co.kr/english/news/news_Ec_detail.htm?lang=e&No=94800&current_page=) 2012年12月10日アクセス)。
- (19) “South Korea to recruit Vietnamese guest workers back”, *Thanh Nien News*, 2011年11月4日付け (<http://www.thanhniennews.com/index/pages/20111104-southkorea-to-recruit-vietnamese-guest-workers-back.aspx> 2012年12月10日アクセス)。EPS のもとで韓国に労働者を創出している国々は、フィリピン、モンゴル、スリランカ、ベトナム、タイ、インドネシア、ウズベキスタン、パキスタン、カンボジア、中国、バングラデシュ、キルギスタン、ネパール、ミャンマー、東ティモールの15カ国。
- (20) 台湾外国人労働者統計より (<http://www.evta.gov.tw/files/57/723083.pdf>, <http://www.evta.gov.tw/files/57/2140071.pdf> 2012年12月10日アクセス)。台湾への外国人労働者の送出国は、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム、モンゴルの6カ国。
- (21) “Labour exports not plain sailing”, *Vietnam Investment Review*, 2012年7月20日付け。
- (22) ILSSA 調査報告書の2012年6月21日付けプレゼンテーション資料による（VAMAS 提供）。また, Belanger et al. (2010, 114) も同様の傾向を示している。
- (23) 海外職業訓練協会ウェブサイトより (<http://www.ovta.or.jp/info/asia/malaysia/laborsend.html> 2012年12月10日アクセス)。
- (24) “Labour exports not plain sailing”, *Vietnam Investment Review*, 2012年7月20日付け。
- (25) 派遣労働者は派遣機関に対し、サービス料および仲介手数料（仲介者がいる場合）を支払うこととされる。サービス料および仲介手数料はそれぞれ1年の契約につき1カ月の基本給の額を超えない額とされ、各市場における仲

介手数料の具体的な上限額については2008年の MOLISA と財政省の合同通知 61号が定めている。同文書によると、マレーシアへの派遣の場合の仲介手数料の上限は300ドル（男性労働者）であり、日本や台湾（工場労働者）の1500ドルと比べて格段に低い。

- (26) “Nguoi lao dong quay lung voi thi truong Malaysia（マレーシア市場に背を向ける労働者）,” *Tuoi Tre*, 2012年4月10日付け。
- (27) ただし、新聞報道などの数値を転載している場合、必ずしも同様の定義が該当するとは限らない。
- (28) “Nguy co Dai Loan han che tiep nhan lao dong VN（台湾、ベトナム人労働者の受入を制限する恐れ）,” *Tuoi Tre*, 2012年4月7日付け。
- (29) “Han Quoc ngung tiep nhan lao dong Viet Nam（韓国、ベトナム人労働者の受け入れ停止）,” *Tuoi Tre*, 2012年10月5日付け。
- (30) “Bộ trưởng Phạm Thị Hải Chuyền trả lời việc Hàn Quốc thông báo tạm ngừng tuyển lao động Việt Nam（韓国がベトナム人労働者の採用の一時停止を通告した件についてファム・ティ・ハイ・チュエン大臣が回答）,” MOLISA ウェブサイトより（<http://www.molisa.gov.vn/news/detail/tabid/75/newsid/55964/seo/Bo-truong-Pham-Thi-Hai-Chuyen-tra-loi-viec-Han-Quoc-thong-bao-tam-ngung-tuyen-lao-dong-Viet-Nam/language/vi-VN/Default.aspx> 2012年12月10日アクセス）。
- (31) JITCO 資料による。
- (32) Belanger et al. (2010, 34) の調査では、回答者の7%が複数の契約書に署名させられたという。まったく契約書に署名しなかったという回答者もあった。
- (33) もうひとつ、労働者側の人的要因として、ベトナム人労働者の遵法意識の低さ、規律の低さなどが指摘されることもある。たとえば、“Giai phap ngan chan tinh trang lao dong xuất khẩu bỏ trốn（派遣労働者の失踪を防止するための方策）” MOLISA ウェブサイト（<http://www.molisa.gov.vn/news/detail2/tabid/371/newsid/53866/seo/Giai-phap-ngan-chan-tinh-trang-lao-dong-xuat-khau-bo-tron/language/vi-VN/Default.aspx> 2012年12月10日アクセス）。
- (34) 制度の概要および導入の背景等については、第7章のほか、今泉（2012）；白井（2007）等参照。
- (35) 海外労働者センターウェブサイトによれば、ベトナムの場合、韓国語能力試験の受験料が17ドル、合格者が派遣のために支払う費用が630ドル（航空券350ドル、ビザ発行50ドル、研修および渡航手続き費用230ドル）、韓国における保険加入に500ドルとなっている。（<http://ttldnnvietnam.gov.vn/Default.aspx?ctl=Introduce&mID=312> 2012年12月10日アクセス）。
- (36) たとえば、産業人力公団の報告書に掲載された「国別の送り出し費用」の表をみると、ベトナムの送り出し費用は792ドルであるが、その他に「非公式費用」という項目があり、3000ドルと記載されている。ほかの送出国ではこ

- の項目は空欄である（佐野 2010, 45）。失踪率については、既述のとおりである。
- (37) 韓国語能力検定証明の有効期限は2年間である。
  - (38) 法務省ウェブサイトによる ([http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00011.html#2-1](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00011.html#2-1) 2012年12月10日アクセス)。
  - (39) 禁止規定が遵守されているか否かは入管申請の際の契約書の審査によって確認され、虚偽の申請が判明した場合には、当該派遣機関は一定期間送り出しを禁止されるという制裁規定がおかれているにとどまる。
  - (40) JITCO ウェブサイト ([http://www.jitco.or.jp/send/teikikyogi\\_list.php](http://www.jitco.or.jp/send/teikikyogi_list.php) 2012年12月10日アクセス) による。
  - (41) JITCO の送り出し機関向けマニュアルによれば、技能実習生候補者の募集の方法としては、候補者を直接募集し、その応募者が所属する企業にコンタクトする方法と、派遣企業をまず選定してその企業に所属する社員を推薦してもらうという2通りの方法があり、後者の方が望ましいとされている。
  - (42) ベトナム側の数値と日本側の数値の差が何に起因するものかは不明であるが、ベトナム側の数値はJITCO 支援の研修生等以外の研修生を含むものである可能性が考えられる。
  - (43) E 社の活動は日本政府にも高く評価されており、同社は2011年、JICA が10年ぶりに再開したODA による海外投融資の第1号案件の対象となり、日本語学校の拡張等のための融資を受けることが決定した。
  - (44) E 社では、失踪や違法行為による強制送還などを合わせた「問題発生率」は年1%未満であるという。
  - (45) “Labor export brokerage: relentless ‘octopus tentacles’,” *Tuoi Tre News*, 2012年10月24日付け (<http://www.tuoi-trenews.vn/cmlink/tuoi-trenews/features/labor-export-brokerage-relentless-octopus-tentacles-1.89936> 2012年12月10日アクセス)。
  - (46) “Bat nhao phi moi gioi xuất khẩu lao động (労働力輸出の仲介手数料に関する混乱),” *Tuoi Tre*, 2013年2月19日付け。
  - (47) Belanger et al. (2010, 80) の調査結果では、回答者の3人に1人が帰国までに債務を返済し終わっていなかった。また、最近の新聞報道によれば、2009年の首相決定71号の実施も深刻な問題に突きあたっている。2009年以来3年間で、56の貧困県から7500人近くの労働者がマレーシアや中東へ派遣されたが、少なからずの労働者が契約期限前に帰国し、あるいは強制送還されており、未返済の借金を抱える羽目に陥っているという (“Ho tro huyen ngheo xuất khẩu lao động (貧困県の労働力輸出支援),” *Tuoi Tre*, 2013年3月4日付)
  - (48) “RoK recruits Vietnamese guest workers again”, VOV online, 2013年12月31日付け (<http://english.vov.vn/Society/RoK-recruits-Vietnamese-guest-workers-again/271784.vov> 2012年12月10日アクセス)。

## 〔参考文献〕

## &lt;日本語文献&gt;

- 浅見靖仁 2000. 「ベトナムからの研修生・技能実習生受入事業の成果と問題点」  
『「開発途上国からの研修生等受入に伴う実態調査」技能実習生フォローアップ（第3回）調査報告書』 国際研修協力機構 1-49.
- 今泉慎也 2012. 「外国人労働者受け入れに関する法的枠組み——韓国と台湾の比較を手がかりに——」 山田美和編『東アジアにおける人の移動の法制度』（調査研究報告書） アジア経済研究所.
- 小高泰 2000. 「ベトナムの海外労働力輸出政策の変遷と日本との関係」『「開発途上国からの研修生等受入に伴う実態調査」技能実習生フォローアップ（第3回）調査報告書』 国際研修協力機構.
- 国際研修協力機構（JITCO）2010. 『2008年度に帰国した技能実習生フォローアップ調査報告書』. 国際研修協力機構. ([http://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.jitco.or.jp%2Fabout%2Fdata%2Fchousa\\_houkoku%2Ffollowup\\_report.pdf&ei=g03KU2kH8fdkAX1\\_4A4&usg=AFQjCNERQ4Nh9G0BDv4cFB5\\_IlzWrFexOg&bvm=bv,58187178,d,dGI](http://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.jitco.or.jp%2Fabout%2Fdata%2Fchousa_houkoku%2Ffollowup_report.pdf&ei=g03KU2kH8fdkAX1_4A4&usg=AFQjCNERQ4Nh9G0BDv4cFB5_IlzWrFexOg&bvm=bv,58187178,d,dGI))
- 佐野孝治 2010. 「外国人労働者政策における『日本モデル』から『韓国モデル』への転換——韓国における雇用許可制の評価を中心に——」『福島大学地域創造』 22(1) 9月 37-54.
- 白井京 2007. 「韓国の外国人労働者政策と関連法制」『外国の立法』 (231) 2月 31-41.
- チェ・ホリム 2010. 「韓国へのベトナム人移住労働——政策, 社会資本, 仲介業および連鎖移住——」『東南アジア研究』 48(3) 12月 242-264.
- 日本弁護士連合会 2011. 「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」. ([http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/110415\\_4.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/110415_4.pdf))

## &lt;英語文献&gt;

- Abella, Manolo I. and Geoffrey M. Ducanes 2011. *The Economic Prospects of Viet Nam and What It Means for Migration Policy*. Hanoi: ILO Country Office for Viet Nam.
- Belanger, Daniele, Le Bach Duong, Tran Giang Linh and Khuat Thu Hong 2010. *International Labour Migration from Vietnam to Asian Countries, 2000-2009: Process, Experiences and Impact*, report presented at the International Workshop "Labour Migration from Vietnam to Asian Countries: Sharing Research Findings and

- NGOs' Experiences." Hanoi, 15 March 2010. ([http://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CD4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.sociology.uwo.ca%2FCRCpopulation%2FILAMI%2520Report.pdf&ei=Ow3KUqvaN8y5lQXVw4CwCg&usg=AFQjCNFaW\\_BD\\_MBBfQn\\_522lDKBsf2UxRg&bvm=bv.58187178,d.dGI](http://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CD4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.sociology.uwo.ca%2FCRCpopulation%2FILAMI%2520Report.pdf&ei=Ow3KUqvaN8y5lQXVw4CwCg&usg=AFQjCNFaW_BD_MBBfQn_522lDKBsf2UxRg&bvm=bv.58187178,d.dGI))
- Ishizuka, Futaba 2002. "Viet Nam's Labor Export: Policy, Performance and Issues," In *A Study on Trade, Investment and International Labor Migration in the APEC Member Economies*, edited by Yasuko Hayase. Chiba: Institute of Developing Economies: 275-304.
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs of Viet Nam). Consular Department 2012. *Review of Vietnamese Migration Abroad*. Hanoi.
- Nguyen Thi Kim Dung and Cu Chi Loi 2012. "Economic Costs and Benefits of Labour Migration: Case of Vietnam," In *Costs and Benefits of Cross-Country Labour Migration in the GMS*, edited by Hossein Jalilian. Singapore: ISEAS Publishing: 305-358.
- Nguyen Thi My Van 2010. *Labor Migration in East-West Economic Corridor: A Case Study of Vietnam*. Khon Kaen: Mekong Institute.
- Wang, Hong-zen and Danièle Bélanger 2011. "Exploitative Recruitment Processes and Working Conditions of Vietnamese Migrant Workers in Taiwan," In *Labour in Vietnam*, edited by Anita Chan. Singapore: ISEAS Publishing: 309-334.

<越語文献>

- Luu Van Hung 2011. *Xuat khai lao dong Viet Nam: Thoi doi moi va hoi nhap*. Ha Noi: Nha xuất bản tu dien bach khoa.
- Uy ban Thuong vu Quoc hoi (UBTVQH) 2010. "Bao cao ket qua giam sat 'Viec to chuc, thuc hien chinh sach, phap luat ve nguoi lao dong Viet Nam di lam viec o nuoc ngoai theo hop dong'", 365/BC-UBTVQH12.



